

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСВІТНІХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНИ ДЛЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Селюков В.С.,

*доцент кафедри адміністративної діяльності поліції
факультету № 3 Харківського національного університету
внутрішніх справ кандидат юридичних наук
ORCID: orcid.org/0000-0002-6690-6484*

Останнім часом в Україні збільшилась кількість осіб, які потребують більшої уваги з точки зору соціального захисту. До таких осіб варто віднести внутрішньо перемішених осіб. Антитерористична операція, яка відбувається на території Донецької та Луганської області, а також на території АР Крим, спричинила величезні темпи внутрішньої міграції з вказаних територій. Разом із цим збільшилася кількість проблем, які виникають у процесі отримання освіти різного рівня.

Поряд із забезпеченням основоположних прав людини — права на життя, здоров'я, честь, гідність, особисту недоторканість та інші, внутрішньо переміщені особи повинні відповідно до ст.7 закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»¹ бути забезпечена правом на продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів України за рахунок коштів державного бюджету або інших джерел фінансування.

Метою статті є дослідження проблемних питань адміністративно-правового забезпечення реалізації права на освіту внутрішньо переміщених осіб.

Як зазначає М.В. Цвік, адміністративно-правове забезпечення розглядається як один із видів правового забезпечення, яке є цілеспрямованою дією на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів². О.В. Гумін та Є.В. Пряхін, у своєму дослідженні стверджують, що поняття «адміністративно-правове забезпечення» може трактуватися у широкому та вузь-

1 Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 1, ст.1

2 Цвік М.В. Загальна теорія держави і права: підруч. / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Рогачова, О.В. Петришин, С.М. Олейников; - М.В. Цвік (ред.). - Х.: Право, 2002. - 432 с. С.327

кому розумінні. У широкому розумінні «адміністративно-правове забезпечення» можна визначити як упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток. Щодо вузького розуміння, то визначення буде змінюватися у зв'язку із тим, про які суспільні відносини буде вестися мова. Другим ключовим моментом є питання визначення структури адміністративно-правового забезпечення. Аналіз досліджень дає підстави виокремити такі п'ять його елементів: 1) об'єкт; 2) суб'єкт; 3) норми права (норми адміністративного права); 4) адміністративно-правові відносини та їх зміст; 5) гарантії, заходи, засоби, форми та методи¹.

Що ж стосується адміністративно-правового забезпечення права на освіту, то, як вдало наголошує Н.С. Ракша, варто розглядати саме засоби адміністративно-правового забезпечення, під якими автор розуміє сукупність встановлених нормами адміністративного права прийомів і способів, за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини у зазначеній сфері з метою забезпечення права на освіту, попередження та припинення порушень права, притягнення винних до відповідальності та інших засобів втілення у життя державної освітньої політики².

Важливим чинником, на якому ґрунтується адміністративно-правове регулювання освіти в Україні, що здійснюється державою, є засади, які покладено в основу процесу здобуття особою освіти. Загалом ці засади можна поділити на загальні, які встановлені законодавством та є необхідними і невід'ємними у процесі здобуття освіти, наприклад – демократизм, гуманізм, взаємоповага між націями, і на спеціальні, до яких слід віднести саме адміністративно-правові засади, оскільки здобуття громадянами освіти, неважливо, чи то загальної середньої, вищої, або професійно-технічної є процесом, який тісно пов'язаний з відносинами держава – громадянин, тобто простіше кажучи, з адміністративно-правовими відносинами³.

1 Гумін О.В., Пряхін Є.В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура / О.В. Гумін, Є.В. Пряхін // Наше право — 2014. — №4. — с.46-50 С. 48

2 Ракша Н.С. Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Н.С. Ракша. – Львів, 2007. – 19 с. С. 6

3 Хохленко О. Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту / О. Хохленко // Вісник прокуратури. – 2010. – № 2. – С. 91-96.

Повертаючись до змісту адміністративно-правового забезпечення освіти внутрішньо переміщених осіб в Україні, варто наголосити, що особливості її забезпечення полягають, по-перше, у відмінностях процесів освіти, що залежать від її виду (рівня), по-друге, у проблемах із забезпеченням супутніх прав внутрішньо переміщених осіб.

Розпочати варто з дослідження проблемних аспектів організації освіти внутрішньо переміщених осіб, керуючись вищенаведеною структурою адміністративно-правового забезпечення освіти.

Об'єктом адміністративно правового забезпечення освіти є сама освіта. Закони України у сфері освіти по-різному трактують поняття освіти. Закон України «Про дошкільну освіту» визначає її як цілісний процес, спрямований на: забезпечення різнобічного розвитку дитини дошкільного віку відповідно до її задатків, нахилів, здібностей, індивідуальних, психічних та фізичних особливостей, культурних потреб; формування у дитини дошкільного віку моральних норм, набуття нею життєвого соціального досвіду.(ст. 4)¹ Схоже визначення міститься і у законі України «Про загальну середню освіту», а саме: загальна середня освіта — цілеспрямований процес оволодіння систематизованими знаннями про природу, людину, суспільство, культуру та виробництво засобами пізнавальної і практичної діяльності, результатом якого є інтелектуальний, соціальний і фізичний розвиток особистості, що є основою для подальшої освіти і трудової діяльності.(ст. 3)² А, ось такі нормативно-правові акти, як закони України «Про вищу освіту», «Про професійно-технічну освіту» визначають освіту не як процес здобуття або оволодіння навичками, а як сукупність систематизованих знань (закон України «Про вищу освіту» ст. 1) та як комплекс педагогічних та організаційно-управлінських заходів (закон України «Про професійно-технічну освіту» ст.3).

На думку А.О. Яроша, освіта – це цілеспрямований процес здобуття систематичних знань і навичок з метою всебічного розвитку розумових і фізичних здібностей людини кваліфікованими фахівцями. Потрібно розуміти, що без адміністративно-правового регулювання здобуття громадянами освіти є практично нереальним, оскільки

1 Про дошкільну освіту: закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 49, ст.259

2 Про загальну середню освіту: закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 28, ст.230

воно є процесом, що тісно пов'язаний з відносинами держава – громадянин, тобто простіше кажучи, з адміністративно-правовими відносинами, що врегульовують суспільні відносини у сфері надання освіти¹. Отож, об'єктом адміністративно-правового забезпечення освіти внутрішньо переміщених осіб є процес організації та здійснення органами влади функцій щодо забезпечення можливості особи, яка обґрунтовано визнано внутрішньо переміщеною, отримати освіти будь-якого рівня.

Виходячи з наведеного можна дійти висновку, що суб'єктами адміністративно-правового забезпечення освіти внутрішньо переміщених осіб є органи державної влади уповноважені приймати управлінські рішення у галузі освіти, органи місцевого самоврядування, центральні органи влади в країні, а інколи і керівництво освітніх закладів.

Наступним елементом адміністративно-правового забезпечення є норма (норми) адміністративного права, які регулюють об'єкт. Так, у нашому випадку, коли мова йде про освіту внутрішньо переміщених осіб, варто виокремити чинні нормативно-правові акти у сфері освіти саме цієї категорії осіб, які містять зазначені норми. До таких нормативних актів відносяться: закони України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення права на здобуття освіти осіб, місцем проживання яких є територія проведення антитерористичної операції», та наказ Міністерства освіти та науки України «Про затвердження Порядку прийому для здобуття вищої та професійно-технічної освіти осіб, місцем проживання яких є територія проведення антитерористичної операції (на період її проведення)».

Особливістю освітніх відносин є величезна кількість органів та установ, які не маючи безпосередніх функцій у сфері освіти, визначають певні аспекти освітньої діяльності, а також зміст адміністративно-правового забезпечення освіти. Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері забезпечення гарантування прав і свобод внутрішньо переміщених осіб здебільшого полягають у контролюванні та координації діяльності центральних органів виконавчої влади, а також у затвердженні Комплексної програми щодо під-

1 Ярош А.О. Освіта як об'єкт адміністративно-правового регулювання / А.О. Ярош // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. — 2013. — № 6-1 (том 1). — с. 229-231

тримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України¹. Комплексна програма розроблена Кабінетом Міністрів України, але період до 2017 року не в повній мірі відповідає сучасному стану речей з приводу адміністративно-правового забезпечення освіти внутрішньо переміщених осіб.

На міністерства України, які зазначені як відповідальні за виконання заходів програми, покладено розробку та удосконалення законодавства та механізмів реалізації зазначених заходів. Натомість, наявність доволі абстрактних формулювань не дозволяють забезпечити належну адаптацію та підтримання осіб, які відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 10 закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» потребують таких гарантій з боку держави.

До системи адміністративно-правових відносин, які виникають у сфері забезпечення права на освіту внутрішньо переміщених осіб, належать відносини щодо взяття на облік внутрішньо переміщених осіб, забезпечення умовами проживання та безпосередньо відносини у сфері надання освітніх послуг різного рівня. Проблемами, з якими повсякчас зіштовхуються внутрішньо переміщені особи, полягають у відсутності механізмів виконання вищезазначеного закону та програми адаптації, через що можна стверджувати, що гарантування прав внутрішньо переміщених осіб на освіту є досить номінальним та може бути охарактеризоване як виключно правове, а не організаційне, яке в сучасних умовах є більш актуальним.

Розглянемо для прикладу ситуацію, коли особа покинула місце постійного проживання у зоні проведення антитерористичної операції і бажає продовжувати навчання у вищому навчальному закладі на бюджетній основі. Але для цього необхідне додержання декількох вимог: по-перше, навчальний заклад мав перенести всі основні активи на підконтрольну Україні територію, по-друге, отримати довідку про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. І перше, і друге потребують певного часу, а навчальний рік не

1 Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України: постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1094 // Урядовий кур'єр від 29.12.2015 — № 244

може стояти на місці, що призводить до виникнення проблем при розриві навчання.

Окрім цього, у випадку переведення до іншого навчального закладу, скажімо в системи загальної середньої освіти, часто постають питання про нестачу ліцензованих місць у навчальному закладі.

Отож, адміністративно-правове забезпечення освіти внутрішньо переміщених осіб можна назвати недосконалим, таким, що потребує удосконалення саме в частині впровадження механізмів реалізації нормативних приписів у сфері забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб.